

صناعة القرار وعمليات التفاوض

تتسم منظمة التجارة العالمية، من حيث أنها منظمة دولية، بقانونية تجنبتها الغات بسبب طبيعتها المؤقتة. ولكننا سوف نجد في هذا الفصل، إلى جانب القوة والصرامة القانونية التي تصبغ اتفاقياتها وبنيتها وقدرتها التنفيذية، أن عمليات صناعة القرارات والتفاوض الخاصة بها مستقاة من الغات، وهذه العمليات ربما تكون قد نجحت مع الغات التي كانت محدودة من حيث وضعها القانوني وصلاحياتها وعضويتها الفعلية، والتي [كادت] أن تؤدي وظيفة ناد خاص بالنخبة. لكن استخدام العمليات ذاتها من منظمة التجارة العالمية الأقوى إلى حد أبعد من سابقتها أمر بالغ الإشكالية. ففي القلب من منظمة التجارة العالمية يكمن تمييز كبير ولا يحتمل في المعاملة: تزمّت قانوني بالغ، خاصة في تنفيذ قوانينها من خلال آلية تسوية المنازعات، من جهة، واعتماد مبالغ به على الارتجال وفرض الأمر الواقع في صنع هذه القواعد، من ناحية أخرى. وهذا التعارض هام من حيث تماسك (أو عدم تماسك) منظمة التجارة العالمية، بوصفها منظمة دولية. بيد أنها تنطوي على الآثار بعيدة المدى ذاتها بما يخص التناقضات القوية ضمن منظمة التجارة العالمية.

في هذا الفصل سوف استقصي الملامح الرئيسية في هذه العمليات وأبين الطرق التي تؤثر فيها القوانين والإجراءات بحيث تحدث فرقاً ذا أهمية. والحجة المركزية هنا أن الإجراءات الفاعلة التي تأخذ بها منظمة التجارة العالمية هي انعكاس لاختلال التوازن في القوى بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية، والتي تزيد من هذه الاختلالات. وسيركز القسم الأول من هذا الفصل على عمليات صنع القرار في منظمة التجارة الدولية فيما يبرز القسم الثاني قواعد وصيغ التفاوض.

عمليات صنع القرار في منظمة التجارة العالمية

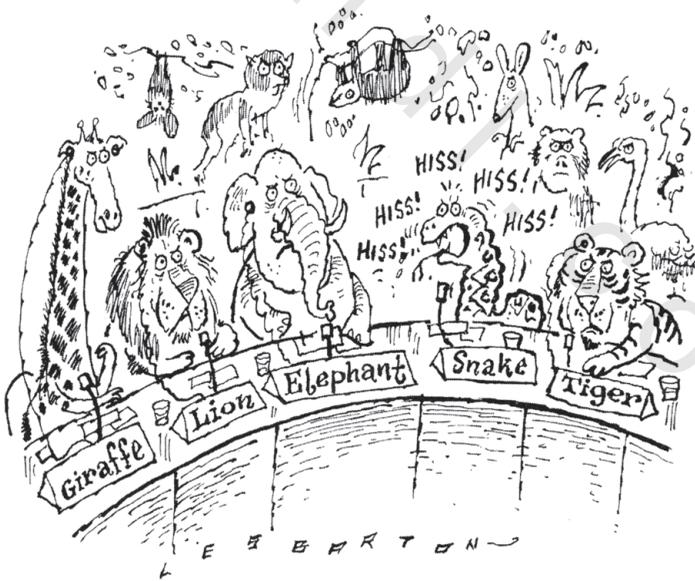
تقوم منظمة التجارة العالمية، في أعمالها اليومية بتصنيف العديد من العمليات المتضمنة في نظام الغات. وفي هذا هناك ثلاثة مظاهر أساسية في كل عمليات اتخاذ القرارات لديها: قواعد التصويت، واتخاذ القرارات على أساس قاعدة الإجماع، وأهمية الإجراءات غير الرسمية التي تقوم عليها كافة الشكليات المقررة.

إجراءات التصويت

أولاً، واعتماداً على التقليد الذي كان متبعاً في الغات، فإن منظمة التجارة العالمية منظمة تأخذ بنظام يحدد لكل عضو صوت واحد، وهذا على النقيض مما يأخذ به صندوق النقد الدولي والبنك الدولي اللذان لدى كل منهما نظامه في التصويت المرجح. ففي حالة صندوق النقد الدولي مثلاً، يعتمد تصويت الدول على حجم حصص كل بلد

عضو، ويفترض بأن تعكس هذه الحصص وزنها في الاقتصاد العالمي. على أن الاتفاقية التي تقوم عليها منظمة التجارة العالمية تقول بجلاء بحق كل عضو بصوت واحد في الاجتماعات، كما تكفل أن تكون الاجتماعات الرسمية مفتوحة أمام كافة الأعضاء، عدا بعض الاستثناءات التي أبرزناها في الفصل السابق.

أما من حيث تعداد الأصوات فعلاً، فالمفترض أن يجري اتخاذ القرارات المهمة في منظمة التجارة العالمية بأغلبية بسيطة. وأما الاستثناءات لهذه القاعدة فقد تحددت في المادتين التاسعة والعاشر من الاتفاقية وفي الاتفاقية المتعددة الأطراف ذات الصلة. وفي هذا



8. صنع القرارات بالإجماع في أثناء العمل!

الأمر أيضاً تقدم منظمة التجارة العالمية نقيضاً لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي اللذين يشترطان أن تحظى معظم القرارات بأغلبية 85 % من الأصوات. وهذا يمنح الولايات المتحدة قوة نقض فعالة في التصويت، إذ أنها تملك 17.50 % من الأصوات. وشرط نيل القرار أغلبية بسيطة في منظمة التجارة العالمية هام من حيث أنه يمنح البلدان النامية قوة ذات شأن في التصويت، نظراً لأن هذه البلدان تشكل أكثر من ثلثي الأعضاء. ومما يثير الاهتمام، على كل حال، أن البلدان النامية لم تلجأ فعلاً إلى قوة الأكثرية الغالبة التي تتمتع بها قط، وهذا على العكس من الحال في الجمعية العامة للأمم المتحدة التي لطالما نُكبت بطغيان الأكثرية. أما السبب في ذلك فلنا أن نجده في الركن الثاني في عملية صناعة القرار: قاعدة الإجماع.

صنع القرار على أساس الإجماع

كانت معظم القرارات في الغات تتخذ عملياً على أساس الإجماع، بالرغم من وجود إجراءات تصويت محكمة. وهذا التقليد المأخوذ عن نظام الغات متضمن في المادة 1 - 9 من اتفاقية تأسيس منظمة التجارة الدولية. والإجماع يتحقق هنا «إذا لم يعترض رسمياً أي عضو حاضر عند التصويت على مشروع القرار المطروح». وأشد أثر مباشر لهذا التقليد يتجلى بأنه لم يسبق أن أمكن للبلدان النامية أن تستخدم قوة الأعداد الكبيرة سواء في الغات أو في منظمة التجارة العالمية. على أن صنع القرار على الإجماع يؤثر سلباً على البلدان النامية بعدد من الطرق الأخرى.

أولاً: إن الشرط البسيط لقاعدة الإجماع، بالأ يعضر عضو حاضر على القرار، يترجم بنشوء وضع صعب للبلدان النامية. ذلك أنه من بين أعضاء المنظمة هناك قرابة 22 عضواً ليس لديهم بعثات مقيمة في جنيف للتعبير عن معارضتهم للقرار موضوع النقاش. بل إن البلدان المتواجدة في جنيف تواجه مشكلة في الحضور حين تعقد عدة اجتماعات في آن واحد. ففي دراسة قامت بها المؤلفة في عام 2001 وجدت أن متوسط حجم بعثة أي بلد نام أقل من نصف حجم بعثة البلد المتقدم. بل إنه لمن الصعوبة بمكان حضور كافة الاجتماعات المتعددة في منظمة التجارة العالمية في مثل هذه الظروف، ناهيك عن الحضور النشط والفعال. كما أن البلدان النامية خاصة في إطار طابع منظمة التجارة العالمية التي يقودها الأعضاء (سبق تناوله في الفصل السابق) حيث يقع عبء الإعداد للاجتماع والمشاركة فيه على كاهل الأعضاء أنفسهم تجد نفسها غير مهياًة للمشاركة بفعالية في عملية الإعداد للإجماع. ثانياً، وهذا مستمد أيضاً من الغات، نجد أنه غالباً ما تستخدم الاجتماعات الحصرية الأشبه باجتماعات النوادي الخاصة، لبلوغ الإجماع. ولما كانت معظم البلدان النامية وجدت نفسها كثيراً ما تستبعد من حضور هكذا اجتماعات فإن بعض البلدان على الأقل اعتبرت القرار القائم على الإجماع أداة للعزل يستخدمها القوي ضد الضعيف. بيد أن الاجتماعات التي تضم مجموعات صغيرة في منظمة التجارة العالمية ليست مجرد نتاج لقاعدة الإجماع، بل إنها

بالأحرى جزء من الركن الثالث للقرار الذي يصدر عن منظمة التجارة العالمية: ثقافة عامة، مستعارة ثانية من الغات، تقيّد من إجراءات دبلوماسية غير رسمية أكثر من كونها قواعد رسمية للتفاوض.

أهمية العمليات غير الرسمية في دبلوماسية منظمة التجارة العالمية

إن أهمية العمليات غير الرسمية في منظمة التجارة العالمية مستمدة في بعضها على الأقل من استخدام الغات لما يسمى مبدأ المورد الرئيسي (PSP) الذي يشتمل أحياناً على مناقشات أولية بين المورد الرئيسي والمستهلك أكثر من كون هذه المناقشات مفتوحة وتضم الأعضاء كافة. كما أن هذا المبدأ نتاج للتمثيل المتساوي الذي تتيحه لأعضائها وهذا يعني الحاجة لعدة عمليات أخرى إلى جانب الاجتماعات التي يحضرها الأعضاء جميعهم للوصول إلى إجماع الرأي بينهم. وأهمية العمليات غير الرسمية في دبلوماسية التجارة ملحوظة حتى على موقع منظمة التجارة العالمية على شبكة الإنترنت. وقد تتطلب بعض المشاورات غير الرسمية، مثل لقاءات رؤساء الوفود مشاركة الأعضاء جميعهم. وهناك لقاءات لا تضم إلا بعض المجموعات الصغيرة، مثل اجتماعات الغرفة الخضراء التي تعقد بمبادرة من المدير العام. وهذه الإجراءات غير الرسمية تتيح للأعضاء المرونة التي هي في كثير من الأحيان مفتاح للوساطة لبلوغ تسوية في مفاوضات تجارية صعبة. ولكن عندما يتم تدوين وإدخال الإجراءات غير الرسمية في أساس مؤسسة ما، تبرز مجموعتان من المشكلات.

تكمّن أول مجموعة من المشكلات في الافتقار للشفافية والقابلية للتنبؤ. ذلك أن البلدان النامية التي تعطي قيمة كبيرة لقابلية التنبؤ بما يأتي به الانتماء إلى مؤسسة تقوم على قواعد وقوانين، تثير لديها اللارسميات بعض المصاعب الحادة. فلقاءات الغرفة الخضراء أيام الغات، ومنظمة التجارة العالمية، حتى مؤخراً، اشتهرت بشكل خاص بالتالي: لم تكن الغرفة الخضراء وفق الأسلوب القديم لتعمل إلا بموجب دعوة وحسب، بل حتى قائمة المدعويين كانت تعامل كموضوع سري. فأدى هذا التعقيم الذي يحيط بمثل هذه المشاورات وتأثيرها في استبعاد أطراف معينة إلى تعرضها لنقد شديد، خصوصاً بعد المؤتمر الوزاري الفاشل الذي عُقد في مدينة سياتل. فمثلاً، أصدر وزراء التجارة الأفارقة، قبيل اختتام محادثات سياتل، البيان التالي في 2 كانون الأول/ديسمبر 1999:

لقد غابت الشفافية في المداولات والأقطار الإفريقية لمهمشة ومستبعدة عموماً عند تناول قضايا ذات أهمية حيوية لشعوبنا ومستقبلها. ونحن قلقون خصوصاً حيال النوايا المعلنة لإصدار وثيقة وزارية بأي ثمن بما في ذلك الإجراءات الموضوعية لضمان المشاركة والإجماع.

إننا نرفض هذا النهج المستخدم ولزاماً علينا أن نشير إلى أنه في ضوء الظروف الحالية لن يكون بوسعنا الانضمام إلى الإجماع اللازم لتحقيق أهداف المؤتمر الوزاري.

كما أصدرت مجموعة بلدان من أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي بياناً مماثلاً. ولمواجهة هذا النقد قامت الأطراف المعنية جميعها بجهد لتحسين العملية. فصارت جداول اجتماعات مجموعات البلدان الصغيرة وقائمة المدعويين الآن علنية؛ وغدا بوسع الأعضاء المشاركة في الاجتماعات حسب اختيارهم، وبالإمكان نشر بعض وقائع الجلسات؛ وأصبحت الاجتماعات مفتوحة النهاية وموجهة نحو إقامة إجماع وحسب، أكثر منها نحو اتخاذ قرار ما. على أن ثمة عدة مشكلات. فكثيراً ما تجد البلدان النامية نفسها أنها غير مهية جيداً حتى لمعرفة أين تقع مصلحتها في بعض المجالات التقنية الدقيقة لتدعي بحقها بالمشاركة في اجتماع المجموعة الصغيرة. وأنها عاجزة عن التهديد بمنع اتخاذ قرار معين في المراحل الأخيرة من صنع القرار، إن لم تكن قد حضرت اجتماعات المجموعة الصغيرة الساعية إلى إقامة الإجماع. فضلاً عن ذلك، أن البعد عن الرسميات يضع قدراً كبيراً من حرية التصرف والاختيار في أيدي رؤساء الجلسات على كافة المستويات الهرمية في منظمة التجارة العالمية. وهؤلاء الأفراد الأساسيون يحددون جدول أعمال اللقاءات ومقدار تكرارها إضافة إلى قوائم المدعويين، ويمارسون بالتالي تأثيراً هاماً في نتائج المفاوضات. وفي غياب القواعد التي تحدد بدقة ما يستطيع رئيس الاجتماع القيام به وكيف يقوم به، فإن الدور الذي اختار رؤساء معينون أن يلعبوه يصبح بالضرورة مصدر صراع. وأخيراً، إن أهمية العمليات غير الرسمية تعني أن منظمة التجارة العالمية تذكر بما قاله

روبينز روكوبيرو، الأمين العام لمؤتمر الأمم المتحدة حول التجارة والتنمية (UNCTAD) في وصفه للغات بأنها «تقارب جو النادي الإنكليزي». إن ثقافة هذه المؤسسة العصية على الاختراق، بالإضافة إلى حواجز اللغة، تجعل المشاركة الفعالة مهمة متعبة على نحو خاص للأعضاء الأصغر والأحدث في منظمة التجارة العالمية. ونتيجة لذلك طرحت البلدان النامية، جماعة أم فرادي، اقتراحاً بالإصلاح يضع في تصوره قيام WTO بعملها وهي مقيدة بإحكام بمجموعة من القواعد والإجراءات الرسمية المحددة بوضوح.

وأما المجموعة الثانية من المشكلات الناجمة عن الافتقار إلى قواعد محددة تحكم منظمة التجارة العالمية فهو ما يجعل هذه المنظمة قابلة بشكل خاص لارتجالات الأعضاء ذوي السلطان. ففي غياب قواعد متفق عليها عموماً لمعالجة الأوضاع الصعبة، لدينا الكثير من الأمثلة على إجراءات عديدة لردم الهوة يتم ترفيعها معاً بطريقة ما فتغدو جزءاً من الممارسة المألوفة في منظمة التجارة العالمية. والقرارات إذ تتخذ على أساس هكذا قواعد مطعون بها لا بد أن تفتقر للشرعية. والأمثلة كثيرة على مشكلات نجمت عن قواعد مرتجلة واعتباطية، وتاريخ منظمة التجارة العالمية القصير حافل. ويوفر المؤتمر الوزاري الأخير الذي عُقد في كانون في أيلول/سبتمبر 2003 بعض الأمثلة المفيدة على هذه القضايا. وسوف تتم مناقشة نتائج المؤتمر الوزاري في كانون بالتفصيل في الفصل السادس. ولكن حسبنا هنا أن نسجل في هذا السياق أن المؤتمر

انتهى إلى طريق مسدود دونما حل للمسائل المطروحة، وهذا سببه خلافات قوية بين الفرقاء المتفاوضين، وبالقدر ذاته مفاوضات وعمليات لاتخاذ قرارات ضلت سبيلها.

تستخدم كافة المؤتمرات الوزارية لمنظمة WTO نصاً ما كمنطلق في التفاوض. والتقاليد التي كانت الغات تعتمدها وما تجري عليه منظمة التجارة العالمية من وضع مسودة نص للمؤتمر الوزاري تتضمن وضع «نص من فقرات»، أي نص يحتوي على كافة الاقتراحات التي سبق أن تقدم بها مختلف الأطراف موضوعة ضمن أقواس ثم تجري مناقشتها في المؤتمر الوزاري. أما في التحضير لمؤتمر كانكون الوزاري، فإن الأمور جرت على نحو قدم فيه رئيس المجلس السفير كارلوس بيريز دل كاستيللو مشروع نص قرار للمؤتمر الوزاري «على مسؤوليته الشخصية» وبالتعاون مع المدير العام للمنظمة. «ولم يكن ثمة من يدعي بأن المسودة التي وضعها كاستيللو متفق عليها بأي جزء من هذه المرحلة»، كما زعم بأنها لا تلحق أي ضرر بموقف أي وفد من أي قضية.

ومع ذلك فقد لعب النص دوراً حاسماً في وضع جدول الأعمال الذي سيناقش في مؤتمر كانكون الوزاري، وخاصة في الأجزاء التي اختيرت لضمها أو استبعادها. والتي كانت مثلاً، تناصر موقف بعض البلدان المتقدمة من خلال شمولها على الشروط لمناقشة «قضايا سنغافورة» (نسبة إلى مؤتمر سنغافورة الوزاري في 1996، الذي حاولت فيه بعض البلدان المتقدمة توسيع مجال منظمة التجارة العالمية ليشمل التجارة والاستثمار، وسياسة المنافسة، والدعم الحكومي

وتسهيل التجارة). ولقد ناضلت البلدان النامية منذ عام 1996 بدأت بأنيابها وأظافرها كي تحول دون إدراج هذه القضايا، ناهيك عن الاتفاق على شروط التفاوض عليها. وكان رد فعل البلدان النامية حيال هذا النص، كما يتوقع، عدائياً. فقد مضوا في الهجوم عليه، ليس بسبب مادته وحسب وإنما كذلك لأنه كان نص الرئيس بدلاً من النص التوفيقى التقليدي. ومع ذلك فقد استخدم نص كاستيللو في مؤتمر كانكون الوزاري.

إن حقيقة صدور نص كاستيللو في المقام الأول ثم استخدامه كمسودة للنص الوزاري في كانكون بالرغم من هكذا معارضة، يمكن تفسيره بالسابقة المتعلقة بنص هاربنسون. ذلك أن ستيوارت هاربنسون أصدر بصفته رئيس المجلس العام مسودة شبيهة في التحضير للمؤتمر الوزاري في الدوحة، عام 2001. وقد اعترضت البلدان النامية على حق الرئيس بإصدار هكذا نص، وأخذت بعض البلدان عليه تجاهلها لوجهات نظرهم. ومع ذلك، استخدم هذا النص في مؤتمر الدوحة؛ وكان السابقة التي استند إليها نص كاستيللو في كانكون؛ ذلك أنه في غياب أي قاعدة حول عملية التوصل إلى وضع البيان أو تحديد دور الرئيس، لم يكن لدى البلدان النامية ما تستطيع القيام به لوقف العملية. وتوضح هذه الواقعة أنه في غياب قواعد واضحة حول اتخاذ القرارات في منظمة التجارة العالمية، تتمكن الدول القوية من الإتيان بالسابقة التي تجعلها ذات فائدة لها. أما محاولات الضعيف قلب مثل هذه السابقة فتمنى عادة بالفشل.

وثمة مثال آخر على هذا الارتجال المثير للجدل في وضع القواعد، يمكن أن نجده في فكرة «الإجماع الواضح». إذ بناءً على إصرار الهند في المؤتمر الوزاري في الدوحة وافق النص الختامي على أن تجري المفاوضات حول قضايا سنغافورة في المؤتمر الوزاري الخامس أي مؤتمر كانكون على أساس أن يتم اتخاذ القرار بإجماع واضح، في ذلك الاجتماع المعتمزم. وقد اعتبر إدخال هذه العبارة انتصاراً كبيراً للبلدان النامية. أما عملياً فإنه لم يكن لهذه العبارة، مع ذلك، أي أساس قانوني أو تعريف دقيق، كما أنها تركت مجالاً للخلاف المحقق الذي أعقب اجتماع كانكون. وكان التفسير الذي اعتمده البلدان النامية لهذه العبارة يقول إن الإجماع الواضح ضروري لأي تفاوض حول قضايا سنغافورة؛ بينما رأت البلدان المتقدمة أن العبارة تعني أن الاتفاق متحقق فعلاً عند بدء المفاوضات وما من حاجة إلى الاتفاق الواضح إلا على الشكليات وحسب. ولقد كان بالإمكان تضادي هذا النزاع الذي دار في كانكون لو كان ثمة تعريفات وقواعد مناسبة للظروف.

كذلك شهد مؤتمر كانكون شكاوى البلدان النامية من عملية تعيين ما يسمونهم «الميسرون» ومن طريقتهم في تنفيذ المهام الموكلة إليهم. وهذه الممارسة التي أتبعته في اختيار الميسرين (ويعرفون كذلك بـ «أصدقاء الرئيس») لمساعدة رئيس المؤتمر الوزاري في المشاورات التي يجريها مع جماعات صغيرة حول قضايا محددة كان لها سوابق في الغات ومنظمة التجارة العالمية. بيد أنه لم تجر هناك أية محاولة لتوضيح الأساس أو المعيار الذي تقوم عليه عملية الاختيار، وبالنتيجة فإن الجدل الذي دار

حولها أدى إلى النيل منها. ولما أدركت البلدان النامية طبيعة الدور الحاسم الذي يمكن أن يضطلع به هؤلاء «الميسرون» في ترتيب جدول الأعمال، أخذت تلك البلدان تتساءل في كانكون عن عمليات اختيارهم وطرائقهم في العمل والنتائج المتحققة وترتاب بها. وشعر الكثيرون بأن إلحاحهم في الاعتراض على عدد من الفقرات في النص الأصلي، وخاصة المتعلقة بالزراعة وقضايا سنغافورة، قد جرى تجاهله حتى اليوم الأخير من المؤتمر نتيجة سوء أعمال «التيسير».

وختام القول أن مدى افتقار منظمة التجارة العالمية لهذه القواعد ظاهر في الجدل الذي أثاره القرار البسيط في اختتام المؤتمر أعماله. وكانت شواهد الماضي قد حملت الأعضاء على الاعتقاد بأن مؤتمر كانكون سوف يستمر في أعماله طويلاً بعد الموعد المحدد في 14 أيلول/سبتمبر. فكان أن أثار قرار الوزير دربيز باختتام أعمال المؤتمر كما هو مقرر ردود فعل عنيفة ومشوشة. وقد زعم بعضهم بأن دربيز تعرض لضغوط من الولايات المتحدة؛ كما وجه إليه آخرون انتقادات لافتقاره لتقدير أهمية الخدع وطرائق الدفع إلى حافة الهاوية التي صارت سمة اجتماعات الغات/منظمة التجارة العالمية؛ ولكن كان هناك آخرون أثنوا عليه مقدرته في إنقاذ المؤتمر بالإعلان المؤلف من ست فقرات واتسم بقلة المبالاة بالاعتراضات.

إن هذه المناقشات تتجاوز، على كل حال، الغرض الهام من الانتماء إلى منظمة مثل WTO، وهو توفير مجموعة ذات مصداقية من القواعد والتوجيهات للتفاعل بين أطراف متعددة. ومنظمة

التجارة العالمية، باعتمادها الأخذ بالعتادات القديمة للغات وثقافة دبلوماسية الأروقة وتقاليد التفاعل غير المدونة، عاجزة عن القيام بوظيفتها الحاسمة.

عمليات التفاوض في منظمة التجارة العالمية

يعتمد جوهر جدول أعمال WTO وتطوره إلى حد بعيد على عمليات صناعة القرار. ويلاحظ أن العديد من إجراءات صنع القرار هي ذاتها نتاج تفاوض. وكما لاحظنا في القسم السابق فإن البروتوكولات المتعلقة بالتفاوض حول هكذا قواعد قليلة وغالباً ما تؤدي إلى الاعتماد على الوضع القائم، وعمليات صياغة القواعد المثيرة للجدل. ولكن عمليات التفاوض الرسمية وغير الرسمية، وخاصة بعد وضع جدول الأعمال، ذات أهمية حاسمة في تعيين ما تتألف منه الاتفاقية النهائية. ذلك أن مبرر وجود منظمة التجارة العالمية - وهو توفير منبر للتفاوض يسهل تحرير التجارة - لا بد وأن ينتهي إلى الانهيار إن لم توضع هكذا قواعد للتفاوض موضع التنفيذ. وغني عن البيان أن كل تفاوض يقوم على ما تفضله الدول وجماهيرها في الداخل، وكل مفاوض يعمل في الإعداد للاتفاقية. لكن الحقيقة أن المسألة الهامة أن تكون الدول منخرطة في عمليات تهدف إلى تخفيض التعرفة الجمركية داخل WTO: فمنظمة التجارة الدولية تضع قواعد معينة للعبة، والتي لا تظهر للوجود تلقائياً، كما أنها إذا

غابت نشأت نتائج مختلفة، وسوف أتناول أدناه الملامح البارزة لعملية التفاوض، وأقدم شواهد على تأثير مجريات المفاوضات أحياناً في طرح نتائج آتية سلفاً بلا ريب لصالح الأقوياء في WTO.

أولاً تزود المنظمة كما وضع الفصل السابق أعضائها بقاعدتين توفران لهم الأساس لكل المفاوضات التجارية التي تجري تحت رعايتها: قاعدة الدولة الأكثر رعاية (MFN) ومبدأ المعاملة بالمثل المرتبط بها. فالأول يجعل كافة التنازلات التي جرى التفاوض بشأنها بين طرفين تتسع لتشمل بقية الأعضاء، وبالتالي تعميم قالب الحلوى على بقية الأطراف، ويحمي البلدان من الوقوع في أوهام المنافع الشائبة، ويوفر الوقاية من الركوب الحر، ولجعل حرية التجارة مقبولة سياسياً في البلاد، يغدو المبدأ الثاني، أي المعاملة بالمثل، حاسماً. ولا بد أن تكون التنازلات التي يتم التفاوض عليها على أساس هذه القواعد ملزمة؛ فإذا تجاوزت البلدان مستوى هذه القيود والالتزامات تخضع للعقاب (عدا بعض الظروف الاستثنائية التي تجيز هذا التجاوز). ولئن كانت هذه القواعد قائمة في الغات إلا أن منظمة التجارة العالمية قامت بتقويتها من خلال آلية تسوية النزاعات القوية لديها التي تجيز العقاب إن نكل طرف بالتزاماته، وتعميمها كذلك لتشمل حتى البلدان النامية (يناقش هذا الموضوع بالتفصيل في الفصل الرابع). والجدير بالنظر أن هاتين القاعدتين، في موضوع الدولة الأكثر رعاية ومبدأ المعاملة بالمثل متناقضين،

وقد حلت WTO هذا التناقض بتضمين شرط المعاملة بالمثل مبدأ الدولة الأكثر رعاية في عملية التفاوض؛ على أنه ما أن يتم التنازل حتى يغدو تعميمه على الأطراف المتعددة ضرورياً ولا يمكن أن يصبح مشروطاً على المعاملة بالمثل.

ثانياً. أنشأت منظمة التجارة العالمية طرائق محددة للتنفيذ الفعلي لتوسيع قاعدتي الدولة الأكثر رعاية والمعاملة بالمثل، بما ينطوي عليه ذلك من ضم أو استبعاد أطراف وجداول أعمال معينة. فمثلاً استخدم مبدأ المورد الرئيسي في الجولات الخمس الأولى من مفاوضات التعرف الجمركية تحت إشراف الغات. ووفقاً لهذا المبدأ تجري المفاوضات التمهيدية بشكل ثنائي بين البلدان الأكبر حول منتجات محددة. وقد أوضح الباحثان هوكمان وكوستيكي المبادئ المنطقية القائمة وراء هذا كله:

إن منح تنازل لمورد صغير يعني ضمناً التنازل للمورد الرئيسي، لأن هذا الأخير سيفيد منه بفضل قاعدة الدولة الأكثر رعاية. والمورد الرئيسي هو البلد التاجر الذي يفيد أقصى الفائدة من التنازل وهو على الأرجح على استعداد لأن يعرض بالمقابل مزيداً من تحرير التجارة الذي لا يقوى المورد الصغير على تقديم مثله أو غير مستعد لتقديمه.

وقد تدخل البلدان الأصغر المفاوضات في نهاية اللعبة، عندما يقوم البلد الذي منح التنازل للمورد الرئيسي لمنتج ما بتقديم عرض مشروط بكسب تنازلات مكملة من موردين آخرين أصغر حجماً للمنتج

ذاته. بيد أن المفاوضات التي جرت على أساس هذا المبدأ أدت، كما سبق العرض في الفصل الأول، إلى تهميش البلدان النامية وجدول أعمالهم من عمليات الغات. وبالإضافة إلى أن المفاوضات التي تجري وتتناول كل منتج على حدة، سوف تصبح معقدة جداً مع ازدياد عدد المنتجات على جدول أعمال الغات وازدياد أعضائها.

وللتغلب على بعض المشكلات التي ينطوي عليها مبدأ المورد الرئيسي، كان اللجوء إلى مباحثات واسعة النطاق لتناول موضوع التعرفة الجمركية في جولة كينيدي. وقد استخدم في هذا نوعان من الصيغ لتحقيق المراد: صيغة التخفيض الخطي وصيغة التوافق والتنسيق. وتقضي الصيغة الأولى أن يشترك الجميع بتخفيض التعرفة بنفس النسبة للمنتجات كافة. وهذا يتيح تغطية أوسع، لكنه يعني أيضاً أن البلدان ذات التعرفة الأعلى سوف تستمر في أن تكون التعرفة لديها أعلى من الأعضاء الآخرين الذين قاموا بتخفيض التعرفة بنفس النسبة، أما صيغة التنسيق فقد يكون لها صور عديدة حسب الصيغة المعتمدة؛ فيمكن أن تخفض التعريفات الأعلى، بشكل أكبر من التعريفات الأدنى. على أن اختيار الصيغة قد يكون موضوعاً سياسياً صعباً، خاصة وأن الآثار التوزيعية لكل نمط تختلف باختلاف البلدان وفيما بينها. ولنا أن نستأنس بما جرى في اجتماع كانكون لنستدل على مقدار التسييس في عملية اختيار صيغة التفاوض، حيث كان أحد الأسباب الرئيسية لانهايار المفاوضات عدم اتفاق البلدان الأعضاء على الصيغة التي ستكون الأساس للمفاوضات الخاصة بالزراعة في جولة الدوحة. وحتى بعد تبني صيغة المفاوضات العامة من جولة

كينيدي. فقد استخدم عملياً مزيج من صيغة المفاوضات العامة والتنسيق في جولتي كينيدي وطوكيو. ثم شهدت جولة الأورغواي استخدام مقارنة قطاع بقطاع عوضاً عن مقارنة الصيغة. واليوم يستخدم مزيج من المقاربات حسب الموضوع. فمثلاً، سوف تستخدم بعد الاتفاق على «رزمة تموز/يوليو» في صيف عام 2004 (تناقش في الفصل السادس) صيغة ذات طبقات ثلاث في تناول قضايا الزراعة، بينما سوف تستمر مفاوضات قطاع الخدمات على أساس الطلب - العرض بين البلدان المعنية. والواقع أن التزامات البلدان في مجال الخدمات كانت مدعاة لخيبة الأمل حتى الآن؛ وهناك من المراقبين من يعزو هذا إلى مقارنة الطلب - العرض، ويذهبون إلى أنها بحاجة إلى استبدال ليحل محلها مقارنة أكثر عمومية.

ثالثاً، يعتمد نجاح المفاوضات التجارية المتعددة الأطراف بشكل حاسم على موضوع الارتباط. فالبلد (آ) يوافق على تقديم تنازل في الموضوع (I) الذي ينطوي على قيمة لدى البلد (ب)، ولكنه ينال بالمقابل تنازل من البلد (ب) في الموضوع (II) الذي يحتل أهمية خاصة لدى البلد (آ). بعبارة أخرى، إن الربط بين الموضوعات يسهل المبادلات. وهذا التبادل يزيد أيضاً من المكاسب المحتملة من تحرير التجارة حسب ميول كل بلد من البلدان المتفاوضة. فبدون مثل هذه الروابط يمكن أن يكون تحرير التجارة المتعدد الأطراف عملية أصعب بكثير مما هي عليه الآن؛ وبدونها ربما كان من المستحيل إنشاء منظمة التجارة العالمية. وتتجلى قاعدة الارتباط في مفهوم الالتزام الشامل.

ولئن كان من شأن مسألة الارتباط أن تسهل الاتفاق فإن لها جانباً سلبياً، لأن البلدان القوية يمكن أن تستخدمه لابتزاز نظرائها من البلدان الضعيفة والحصول على التنازلات الكبيرة منها. ومن الأمثلة التي ترد كثيراً ما حدث في جولة الأورغواي، حين نالت البلدان النامية بعض التنازلات في مجال الزراعة والنسيج، إنما دفعت ثمناً باهظاً مقابلها تمثل بتضمين المباحثات مادة «القضايا الجديدة». كما يمكن للروابط أن تتجاوز حدود مجال التجارة. وقد عُرف السياسيون في البلدان المتقدمة بأنهم يقدمون للبلدان النامية عرضاً ثنائياً يتألف من الجزرة والعصا مقابل موافقتهم على الانسحاب من موقف معين أو تقديم تنازل ما. والشواهد على هكذا جزرات تشمل مساعدات وقروضاً بفوائد متدنية، وحصصاً لدخول الأسواق وترتيبات تجارية إقليمية، بينما تتمثل العصي بسحب هذه التنازلات والامتيازات.

يمكن لموضوع الروابط أن يفاقم عدم التماثل في القوة بين البلدان، وخاصة إذا ما استخدمت لإكراه البلدان الضعيفة على دفع ثمن التنازل أضعافاً مضاعفة. وإن التحالف بين البلدان النامية الذي يعرف باسم جماعة الرأي المتماثل (LMG) كان يطرح في الواقع الحجة ذاتها، حينما هددت هذه الجماعة بإحباط المفاوضات الجارية حالياً (ما يسمى جدول أعمال الدوحة للتنمية) وقد أبرزت هذه الجماعة العديد من المشكلات التي واجهت البلدان النامية عند تنفيذ جولة الأورغواي. وأشارت مشكلات التطبيق هذه إلى التكاليف المترتبة على التنفيذ، فضلاً عن حقيقة أن البلدان المتقدمة لم تف

بالتزاماتها المترتبة على جولة الأورغواي، وكان أن برهنت ثمار جولة الأورغواي عن كونها بعيدة عن متناول يد البلدان النامية. وقد دفعوا بالحجة بأنهم إذا ما قبلوا بجولة جديدة ونالوا امتيازاً فإن تنفيذ الموضوعات سيكون على جدول أعمال الدورة الجديدة وسينتهي الأمر بهم إلى تسديد ثمن جديد لوعود جولة الأورغواي التي لم تتحقق بمزيد من التنازلات في مجالات جديدة. وبسبب هذه الأنواع من الربط السلبي بين القضايا صار الالتزام الشامل عرضة لقدرة عظيم من النقد في أوساط معينة.

رابعاً، تحت كافة العمليات التي تجري في أية منظمة دولية تكمن الثقافة التنظيمية التي قد يكون لها تأثير هام على استراتيجيات المفاوضات والتحالفات التي يأخذ بها أطرافها. فكما ورد في الفصل الأول، كانت الثقافة التفاوضية في الغات قد أدت بالبلدان النامية إلى وصف هذه المؤسسة بأنها «نادي الأغنياء». فبدلاً من إنفاق الموارد المحدودة على منبر يبدو أنه مناهض لهم، نجحت البلدان النامية في حشد الرأي وراء قيام منظمة اقتصادية مختلفة تضع اهتمامات هذه البلدان التنموية في المقدمة - فكان مؤتمر الأمم المتحدة حول التجارة والتنمية UNCTAD. وكانت تعاملاتهم مع الغات هامشية، بل وكانت حتى هذه التعاملات تجري في خطاب من المواجهة. كما أن توسيع جدول أعمال منظمة التجارة العالمية وشرعيتها قادا البلدان النامية للإدراك بأنها لم تعد قادرة على دفع ثمن الوقوف على الهوامش. على أن أوجه التماثل بين الثقافة التنظيمية لكل من الغات ومنظمة التجارة

العالمية، استمرت عبر استمرار إجراءات صناعة القرار والبروتوكولات غير الرسمية للتفاعل في الغرفة الخضراء والممرات. وأدى هذا الوضع بالبلدان النامية إلى التمسك، على العموم، بالكثير من استراتيجيات التفاوض التي كانت تتبع في الغات.

وضع جون اوديل تصوراً لاستراتيجيات التفاوض عبر نطاق يتراوح بين إدعاء القيمة إلى إنشاء القيمة. وها هو ذا يكتب:

عند أحد القطبين تقع إستراتيجية ادعاء القيمة الخالصة أو التوزيعية (تتعلق بكل فرد من المجموعة)، أي مجموعة من الأفعال التي تشجع على تحقيق أهداف إحدى الجماعات عندما تكون في صراع مع قيم أولئك الذين في الفريق الآخر. وعلى القطب المقابل تقع استراتيجيات التكامل الخالص أو استراتيجيات إنشاء القيمة. وتتضمن مجموعة من الأفعال التي تشجع على بلوغ أهداف لا يتضمنها الصراع الأساسي - أفعال مصممة لتكبير فطيرة الحلوى وليس تقسيمها.

ولقد نزع العديد من البلدان النامية الأعضاء في منظمة التجارة العالمية، على طول هذا النطاق، إلى الأخذ باستراتيجية توزيعية صارمة. وغني عن القول أن لهذا النزوع عدة مصادر بما فيها الدور الذي يضطلع به المفاوض والاقتصاد السياسي المحلي ثم الثقافة السياسية التي يأخذ بها البلد المعني. على أن هناك عاملان إضافيان كلاهما يتصلان بثقافة منظمة التجارة العالمية - يحملان البلدان

النامية على الأخذ بمواقف متصلبة بحيث لا تبدي إلا قدرأ محدوداً من المرونة للوصول إلى تسوية. أولاً، إن استخدام استراتيجية توزيعية شائع خصوصاً حين تكون مستويات الثقة متدنية بين الأطراف المتفاوضة، وهكذا وضع قائم في منظمة التجارة العالمية. ولطالما كانت البلدان النامية تنفر من اليسر النسبي الذي تتمتع به البلدان المتقدمة في الغات وفي منظمة التجارة العالمية على حد سواء مما يجعلها قادرة على حث الدول النامية بالعصا على الانصياع لتحقيق الإجماع، والاستمرار في توسيع جدول أعمال المنظمة بالرغم من التحفظات التي استمرت البلدان النامية في إبدائها. ثانياً، وجدت البلدان النامية كما عرضنا في القسم السابق من هذا الفصل، غير مهيئة لمعالجة الجوانب الفنية من المفاوضات، ذلك أن الاستراتيجيات التكاملية تتطلب معرفة واسعة ومهارة كبيرة. كما أن إيقاع المفاوضات يجعل من الصعوبة بمكان على البلدان النامية اتخاذ مواقف تفاوضية فعالة وإيجابية ناهيك عن صياغة مواقف تراجع تشكل جزءاً أساسياً من الاستراتيجية التكاملية. فكثيراً ما تنتهي هذه البلدان بالاستسلام للضغوط في نهاية اللعبة وكسب امتيازات ضئيلة. ويقول السفير الهندي السابق بي. ال. داس معلقاً على المسار المنحني الذي يشبه مسار القذيفة الذي تتبعه البلدان النامية:

إن الانتقال من الفترة الطويلة من موقف المعارضة المتشدد إلى انهيار مفاجئ فتسليم في النهاية قد حرم هذه البلدان من فرصة نيل أي شيء مقابل التنازلات التي تقدمها في المفاوضات.

إن الاتفاقيات التي يتوصلون إليها على هذا النحو تزيد من حدة مستوى الشك وعدم الثقة وتجعل ديمومتها السياسية في خطر.

وأخيراً، إن كل نقاش حول قواعد المفاوضات في منظمة التجارة الدولية لا بد أن يعتوره النقص إن لم تذكر فيه عملية انتساب الأعضاء. فلقد كان عدد الأعضاء في البداية 128 عضواً، ثم ازداد عدد الأعضاء فبلغ 148 عضواً في عام 2005. أما القلة التي ظلت خارج WTO فإنها مصطفة بانتظار انضمامها إلى النادي. على أن عملية انتساب الأعضاء، على كل حال، ليست باليسيرة. فهي تبدأ بعملية ثنائية حيث يستطيع كافة الأعضاء المعنيين فرض شروط معينة على المرشح، ثم لا بد من موافقة الأغلبية، بنسبة الثلثين، حتى تتم الموافقة على طلب الانتساب. والبلدان التي تشد الانضمام إلى المنظمة لا تملك أن تطرح التفاوض في قضايا غير تلك التي سبق أن نصت عليها اتفاقيات منظمة التجارة العالمية وأبرمتها. ويقدم انضمام كمبوديا في عام 2003 - وهي أول بلد بين البلدان الأقل نمواً (LDS) ينضم إلى المنظمة منذ إنشائها في عام 1995 - مثلاً لما يمكن أن يكون عليه اختلال هذه العملية. فثمة تقرير لمؤسسة اوكسفام [تعني بشؤون البلدان الفقيرة] يشير إلى أنه طُلب إلى كمبوديا أن تتوقف عن استخدام الأدوية السائبة غير المسجلة كشرط من رزمة شروط قبولها في عضوية المنظمة، وإن كانت منظمة التجارة العالمية تعفي فعلاً البلدان الأقل نمواً من تنفيذ هذا البند من الاتفاق المتعلق بحقوق الملكية الفكرية حتى عام 2016. وفي مجال الزراعة يضع الاتحاد

الأوروبي والولايات المتحدة ذرى للتعرفة الجمركية تزيد أضعافاً على تلك التي وقعت عليها كمبوديا. فلا غرابة إن قال وزير التجارة الكمبودي السيد تشام براسيد: «هذه رزمة من التنازلات والالتزامات تتجاوز كثيراً مستوى نمو بلد من البلدان الأقل نمواً مثل كمبوديا».

لقد أبدت البلدان الاستعداد للتنازل كثيراً في سبيل نيل عضوية منظمة التجارة العالمية، بصرف النظر عن التفاوت الكبير في الاستسباب في عملية قبول طلب العضوية. والسبب في ذلك افتراض الأعضاء أن تكاليف الانتساب وبعض الإجراءات المريبة التي ترافق اتخاذ القرارات وعملية تسييس المفاوضات سوف تعادلها بسهولة فوائد الانتساب إلى منظمة التجارة الدولية. فالفوائد المتوقعة للبلدان النامية (والحق أن معظم البلدان المنتسبة مؤخراً من البلدان النامية) تشمل نيل مرتبة البلدان الأكثر رعاية المساعدة على دخول السوق إلى جانب البلدان الأخرى الأعضاء والتمتع بحماية القانون من نزوات البلد القوي وآلية تسوية النزاعات النافذة صوتاً لهذه الحماية. أما إن كانت هذه الفوائد عالية فعلاً كما يتوقع أن تكون فربما كان أفضل قياس لها دراسة مضمون الاتفاقيات.